

# Résumé d'évaluation

## Première phase du programme national d'assainissement du Maroc – PNA1

Pays : ROYAUME DU MAROC

Secteur : ASSAINISSEMENT

Évaluateur : Sébastien DEMAY (AFD)

Date de l'évaluation : Octobre 2019

### Données clés de l'appui AFD

**Numéro de projet** : CMA 1134

**Financement AFD** : Prêt souverain de 20M€

**Taux de décaissement AFD** : 100%

**Signature de la convention AFD** : 19 décembre 2011

### Objectifs

La première phase du PNA visait prioritairement le financement d'infrastructures d'assainissement dans des communes de taille moyenne (5 000 à 80 000 hab.) dont le service d'eau potable était déjà géré par l'ONEE : 29 centres urbains étaient pressentis en 2011.

### Réalisations attendues

Ses objectifs spécifiques concernaient précisément :

- la réhabilitation et extensions de réseaux d'assainissement et l'amélioration du service assainissement et du taux de raccordement des populations ; soit 250 000 habitants à raccorder et 570 000 bénéficiant d'un service amélioré
- l'amélioration du taux de traitement des eaux usées avec une capacité épuratoire installée de 14 millions de m<sup>3</sup>/ an
- la réalisation de pilotes de techniques d'épuration
- le renforcement des capacités de l'ONEE-Branche eau pour les études et la construction des systèmes d'assainissement ainsi que leur exploitation (mise en place d'un suivi global des performances épuratoires et de la conformité de rejets).

Bien que centré en volume de financement (83%) sur le développement d'infrastructures, ce co-financement européen intégrait également des mesures d'accompagnement dédiées au renforcement des capacités de l'ONEE-Branche Eau en matière de réalisation et de gestion des systèmes d'assainissement, ainsi que la mise en place d'un programme d'accompagnement en communication et sensibilisation dans le cadre d'une approche de mutualisation avec le projet APNA (financement CTB / ENABEL).

### Contexte

L'approbation du Programme national d'assainissement (PNA) dès 2005 a érigé l'assainissement au rang de priorité nationale en fixant des objectifs ambitieux d'amélioration des taux de raccordement aux réseaux (80%) et de traitement des eaux collectées (60%). La mise en œuvre du PNA a été confiée par l'Etat marocain aux régies municipales ou concessionnaires privés pour les grandes villes et à l'Office National de l'Electricité et de l'Eau potable (ONEE branche eau) pour les moyens et petits centres, cibles du projet évalué.

Compte tenu de l'ampleur financière du programme mis en œuvre par l'ONEE (300M€ - 65 centres), son financement a été scindé en deux phases. L'évaluation porte sur la première phase de financement (PNA1), totalisant à sa conception 176M€ (hors financement Enabel) et financé à part égale par les contributions des communes et de l'Etat Marocain (88M€) et par l'ONEE (88M€).

### Intervenants et mode opératoire

Le financement du PNA1 de la part ONEE (88M€) est assuré par quatre bailleurs de fonds européens : la KfW (38), la BEI (20), l'AFD (20) et l'UE à travers la Facilité d'investissement pour le voisinage (10). Une approche programme a été développée sur la base i) de la reconnaissance des compétences acquises par l'ONEE et ii) d'une démarche d'harmonisation des modalités d'intervention des partenaires financiers (Mutual Reliance Initiative). A ce titre, l'ONEE et ses bailleurs européens ont adopté les mêmes objectifs, ainsi qu'un unique manuel de procédure, innovant en la matière et régissant les règles communes d'utilisation des fonds : critères d'éligibilité des investissements, règles de passation, procédure de versement (pari passu), supervision, etc. L'AFD a été désignée chef de file des bailleurs dès le stade d'instruction.

## Appréciation de la performance

### Pertinence : très satisfaisant

Ce financement constitue un cas exemplaire d'approche programme et d'alignement des bailleurs dans l'esprit de la déclaration de Paris pour l'efficacité de l'aide. Cette réussite a été permise par la qualité de maîtrise d'ouvrage de l'ONEE-branche eau et l'existence d'un mécanisme institutionnel mature (comité national PNA) mais également innovant avec la définition d'un manuel de procédures ad hoc définissant des conditions préalables à l'éligibilité des centres ainsi que des critères d'optimisation. Outre les économies d'échelle et l'alignement des procédures, le PNA1 a permis une grande flexibilité dans la programmation des investissements.

Les trois défis d'accompagnement de la maîtrise d'ouvrage de l'ONEE ont bien été identifiés dès le départ de l'instruction. La capacité de l'ONEE-branche eau à accroître son volume d'investissement était incertaine et des assistances à la maîtrise d'ouvrage et à la maîtrise d'œuvre ont été mobilisées en ce sens. La capacité d'exploitation d'un nombre croissant d'infrastructures d'assainissement semblait aussi à éprouver : des équipements d'exploitation, des mesures de suivi de la performance des ouvrages et des actions innovantes de communication sociale ont donc été retenues. L'ONEE et ses partenaires financiers avaient également conscience de la nécessité de rétablir l'équilibre financier des activités d'assainissement ; sur ce sujet aucune mesure concrète n'avait été incluse dans le projet au-delà d'une déclaration d'intention sur la tenue des engagements du contrat programme liant l'Etat à l'ONEE (hausses tarifaires, TVA etc.).

En somme, le programme tel que conçu au stade d'instruction s'est révélé parfaitement adapté aux évolutions du contexte (fusion des branches eau et électricité de l'ONEE etc.) et aux objectifs du PNA.

### Efficacité : satisfaisant

A la date de l'évaluation (octobre 2019), sur les 24 centres imputés au programme, des STEP ont été financées dans 22 cas. Sur les 15 ouvrages d'épuration réalisées (9,6 Mm<sup>3</sup>/an de capacité nominale), 13 sont réceptionnées et en service, c'est-à-dire intégrées à un réseau de collecte et un système de refoulement opérationnels ou en voie de l'être.

Environ 60% des 115 lots de marchés programmés pour cette première phase de financement étaient achevés et près du quart des lots témoignaient d'un état d'avancement physique inférieur à 50%. Quelques contraintes structurelles expliquent en effet que les indicateurs de résultats du PNA 1 ne sont pas encore totalement atteints à date :

- la libération des emprises foncières, responsabilité des communes, est restée un facteur important de difficultés engendrant des retards d'exécution.
- pour de nombreux centres, d'importants retards ont été ou restent constatés dans la réalisation des lignes électriques retardant la mise en service des STEP et l'exploitation des centres
- également de nombreux marchés ont été résiliés ou des appels d'offres rendus infructueux (cas de près de 10 lots réseaux) obligeant de relancer les processus d'appel d'offres et d'adapter la programmation des lots.

La qualité de réalisation des infrastructures a été majoritairement au rendez-vous. La souplesse dans la programmation des centres a joué à plein en permettant de prioriser les projets à maturité avancée ou de s'adapter aux arbitrages du comité national du PNA.

En outre, l'approche programme du PNA1 fait état de délais d'exécution des infrastructures incomparablement plus rapides que les approches projets. D'un point de vue général, l'approche programme, en participant à un passage progressif des investissements et à une mutualisation et harmonisation des procédures (unique manuel de procédures) a largement contribué à une meilleure adéquation entre les capacités de maîtrise d'ouvrage de l'ONEE branche eau et l'effort d'investissements visé.

## Conclusions et enseignements

Le financement mobilisé sous forme d'approche programme s'est inscrit dans un cadre de maturité stratégique, d'une historicité d'actions de mutualisation et d'une capacité avérée de maîtrise d'ouvrage de l'ONEE-branche eau dans le pilotage de ses investissements. Il a participé avec succès et adaptabilité à la mise en œuvre du PNA en développant, à date, les infrastructures de collecte et d'épuration de plus de 15 centres urbains de petites et moyennes tailles. La qualité de dialogue instaurée par l'ONEE et la capacité de suivi en local du financement par les partenaires financiers ont constitué de véritables atouts.

L'approche programme a confirmé la pertinence des gains d'échelle et de procédure par effet de mutualisation (simplification des procédures permises par un unique manuel, assistances techniques mutualisées et complémentaires). Elle constitue en la matière une référence et a su évoluer favorablement dans le cadre de sa seconde phase en renforçant notamment les conditions préalables exigées au titre de la libération des emprises foncières. Par cette approche programme l'ONEE a également pu renforcer sa capacité de suivi des performances d'exploitation de ces ouvrages d'épuration et confirmer, dans un contexte volontariste de déconcentration, l'intérêt de structurer une capacité de sensibilisation et de communication auprès des usagers.

Pour autant, ce financement n'a eu que peu d'effets sur les limites structurelles de la maîtrise d'ouvrage des investissements et les défis d'exploitation auxquels restent confrontés l'ONEE-branche eau. En effet, l'analyse des bilans d'auto surveillance révèle un nombre important de non-conformité lié pour partie au choix du lagunage naturel. Il apparaît que la capacité de maîtrise d'ouvrage en croissance depuis 2005 semble plafonner depuis 2010 entre 800 et 900 MM DH/an. Si les délais de libération des emprises foncières l'expliquent pour partie, les délais de paiement et nombreuses résiliations de marchés de travaux constituent également des éléments explicatifs de premier ordre.

Surtout, l'activité de gérance reste structurellement déficitaire et dépend de fait de la péréquation avec les performances financières des branches eau et énergie. Les engagements du contrat programme, fragilisés par des périodes de latence (2011-2013 et depuis 2018), ont été partiellement tenus et n'ont pas permis de respecter la restauration des déséquilibres financiers d'exploitation de l'activité de gérance assainissement ni de résoudre les tensions de trésorerie.

## Appréciation de la performance

### Efficiences : satisfaisant

L'ONEE a globalement maîtrisé l'exécution financière des marchés de travaux et d'équipements. Les efforts de mutualisation des investissements, à l'instar des cas de Taghazout et de Liqliaa, constituent des cas d'exemplarités. La qualité du dialogue entre l'ONEE et ses partenaires financiers a également permis d'alimenter une collaboration fluide et de faire preuve d'inventivité en cas de besoin ; la levée du pari passu en début et en fin de projet pour faciliter le pilotage de la trésorerie constitue une adaptation pragmatique.

Les assistances techniques ont été préférentiellement mobilisées par la DAE au bénéfice des mandats de maîtrise d'œuvre, cœur de métier de la DAE. Les retours des DR sont unanimes concernant l'efficacité de cette assistance technique, principalement mobilisée dans un esprit de « faire ».

Le pilotage des investissements par des critères d'optimisation (CAPEX et OPEX) a montré en revanche ses limites : 60% des 20 centres visités dans le cadre de l'évaluation ont fait état de non-respect des ratios d'optimisation dès le stade de leur validation. La mission a également noté que les parts Dirham de certains décomptes validés (marchés de travaux) étaient payés avec des retards pouvant engendrer des contraintes de trésorerie auprès des entreprises ayant de nombreux marchés avec l'ONEE (périodes échues de garanties d'équipements avant clôture des marchés etc.) Selon les échanges tenus avec quelques entreprises mobilisées sur le PNA1, ces retards, conséquents, pouvaient atteindre 6 à 12 mois. Cette difficulté serait en partie liée aux tensions de trésorerie ONEE de par les délais de mobilisation de la quote-part communes et/ou issue des crédits TVA.

### Impact : plutôt satisfaisant

Le financement du PNA 1 aura un impact positif et certain sur l'amélioration des conditions sanitaires et de vie des populations bénéficiaires. Partant d'une stratégie nationale optant pour une technologie extensive d'épuration (lagunage), le programme a su s'ouvrir à des adaptations obligatoires pour les plus grands centres et dans une certaine mesure s'ouvrir à des dispositifs alternatifs (lagunage aéré). Les visites de terrain ont confirmé une appréciation collégiale extrêmement positive de l'effort de concentration et de traitement des charges polluantes, limitant significativement les rejets non traités en milieu naturel (dépotages sauvages).

Pour autant, les modalités de gestion des boues et de réutilisation des eaux usées traitées restent imprécises et constituent, malgré les efforts de l'ONEE, des défis différés pour l'ensemble des centres (point d'orgue pour les STEP intensives). L'absence d'un cadre normatif, réglementaire et institutionnel continue de freiner le développement d'initiatives et de solutions durables de gestion des boues et des eaux usées traitées.

Malgré des réticences au stade d'instruction du projet puis d'importants délais de formalisation de la stratégie, les actions mutualisées d'intermédiation sociale axées sur une approche déconcentrée sont apparues tout à fait probantes.

### Durabilité : plutôt insatisfaisant

Les moyens humains et matériels pour assurer l'exploitation des installations sont majoritairement mis en place par l'ONEE : le personnel d'exploitation répond aux standards de l'ONEE, est équipé et affecté majoritairement à date d'intervention. Le dispositif de suivi de la performance épuratoire des centres est également pleinement opérationnel.

L'analyse des bilans d'auto surveillance réalisée sur le parc de station de l'ONEE révèle en revanche un nombre important de non-conformité (70%) lié principalement au choix du lagunage naturel (proliférations d'algues au niveau des bassins facultatifs etc.).

Par ailleurs, dans un contexte de déséquilibre financier persistant de l'activité d'assainissement, il y a un risque probable de dégradation des conditions d'exploitation des ouvrages installés. A ce titre il reste prioritaire d'optimiser les conditions techniques et financières d'exploitation, les performances épuratoires des nouveaux ouvrages ainsi que les raccordements effectifs des usages aux réseaux de collecte. Plus globalement, compte tenu des déficits d'exploitation actuels et de la faiblesse des redevances appliquées, il serait hautement souhaitable que le futur contrat-programme trouve des solutions à la restauration rapide des équilibres financiers de l'activité assainissement (augmentation de la redevance, subvention d'exploitation, péréquation inter-secteurs etc.).

## Conclusions et enseignements

Il apparaît prioritaire de consolider l'existant et de porter la réflexion sur les défis d'anticipation et d'optimisation. Trois constats illustrent ces nouveaux défis :

- les retards d'exécution des investissements et le plafonnement des capacités de maîtrise d'ouvrage de l'ONEE peuvent induire à terme un risque de non achèvement des projets tels qu'initialement prévus (effet de report PNAII).
- développer une approche axée sur les résultats et l'impact de l'amélioration de l'accès des usagers à l'assainissement permettrait de réconcilier les écarts identifiés avec les données du RGPH et de fiabiliser les efforts de redevabilité dans le cadre des ODD.
- Enfin, les évolutions institutionnelles concernant la régionalisation des services (eau/ assainissement/ électricité) ne doivent pas figer l'effort d'amélioration des performances de l'ONEE –branche eau.

Il est recommandé que l'ONEE-branche eau, sur son champ de compétence, reste force de proposition et témoigne des mesures engagées pour professionnaliser l'exploitation, maîtriser ses coûts d'investissement et d'exploitation, améliorer la qualité des rejets, adapter au besoin la politique de raccordement et éclairer les futures décisions tarifaires. Les conditions de durabilité des ouvrages sont notamment à questionner avec acuité avec comme points d'attention :

- le raccordement effectif des usagers et la montée en charge rapide des stations la montée en compétences des équipes d'exploitation
- l'amélioration des performances épuratoires et le devenir des sous-produits pour les centres intensifs et extensifs.

Ces évolutions dépendront notamment de la capacité de l'ONEE à mieux lier sa plus-value métiers (constructeur) au métier plus récent d'exploitant.

### Valeur ajoutée de l'appui AFD : satisfaisant

La coordination entre les bailleurs lors du PNA1 a été facilitée par un dialogue sectoriel structuré et actif ainsi que des expériences préalables de coopération dans le secteur de l'assainissement, notamment les financements complémentaires AFD-BEI-UE du projet Sebou et une revue sectorielle de référence (Banque mondiale et KfW). L'ONEE et les partenaires du projet ont unanimement salué le travail conduit par l'AFD en tant que chef de file, constant dans sa réactivité, sa capacité d'analyse, de dialogue, et de mobilisation (récurrence de missions sectorielles communes). Ce dynamisme ainsi que l'approche programme ont sensiblement contribué à optimiser la qualité du dialogue sectoriel.